

《論 説》

欧州連合とフランスの難民認定制度（二）

大 藤 紀 子

はじめに

一 フランスにおける難民認定制度

1 1952年法に基づく制度の内容と問題点（2003年改正法施行前）

- (1) 難民認定手続の開始
- (2) OFPRAによる審査
- (3) CRRによる審査 (以上65号)
- (4) 領土内庇護
- (5) 「難民」の範囲をめぐる問題点

2 2003年改正法による制度改革

- (1) 他の欧州共同体加盟諸国との調整、庇護制度の合理化
- (2) OFPRA、CRRの組織改変
- (3) 2003年12月4日憲法院判決 (以上本号)

二 欧州連合の共通難民庇護・移民政策

おわりに

(4) 領土内庇護 (asile territorial)

① 庇護の要件

領土内庇護の制度は、1952年法を改正する1998年5月11日の法律によって設けられたものである（2003年改正法で廃止—後述）。難民資格が認定されなかった外国人について、OFPRA（フランス難民および無国籍者保護局）総局長またはCRR（難民訴訟委員会）議長が内務大臣に審査を付託し（2条

8項)、内務大臣によって認められた場合に庇護を与える制度をいう。

領土内庇護が認められるためには、当該外国人が、

(i) 本国において生命または自由が脅かされていること³⁸⁾、または

(ii) 欧州人権条約3条(拷問または非人道的な処遇・刑罰の禁止)³⁹⁾に反する取扱に曝されていることが本人によって証明されなければならない。証明された場合には、内務大臣が外務大臣への諮問の後、国益との両立を条件に、領土内庇護を与えることができる(1952年法13条1項)。

領土内庇護の制度は、1998年の法改正によって設けられたものであるが、それ以前は、国家の主権の権限の恩恵として、通達によって庇護が認められていた(恩恵的庇護 *asile gracieux*)。たとえば、その過去の行為ゆえにジュネーヴ条約の適用を受けないある国家の「元」元首や独裁者、著名な政治活動家に対して、あるいは難民資格の条件をもたないが、本国に送還されれば迫害の対象となる集団に対して、個別的に庇護が認められていた。またジュネーヴ条約の適用を受けない内戦などの被害者にも例外的に一時的保護が与えられてきた⁴⁰⁾。恩恵的庇護の内容は一定ではなく、通達に法的拘束力がないことを理由に公にされないこともあった。滞在許可の年数や労働許可、家族生活の尊重や

38) ジュネーヴ条約33条も同様の規定であるが、「人種、宗教、国籍、一定の社会的グループへの帰属、政治的意見」という5つの事由に限定して、「その生命または自由が脅かされている領域の国境内に、追放し、退去を強制してはならない」と規定している。領土内庇護には、このような限定がない点で、より広い範囲で内務大臣の裁量が認められた。

39) 3条「何人も、拷問または非人道的なもしくは品位を傷つける取扱もしくは刑罰を受けない。」

40) 個人としては、たとえばデュヴァリエ氏、ホメイニ師への庇護がある。集団的には、①イスラム原理主義者に脅かされていたアルジェリア国籍保持者の例、②1975年から1980年の間の内戦下のリビア国籍保持者の例、③1992年以降の旧ユーゴ内戦下の犠牲者の例、④無政府状態にあったソマリアの犠牲者の例、⑤コンセイユ・デタ意見(1996年4月22日)、国立人権諮問委員会の意見(1997年6月24日)に基づいて定められた1997年6月27日の内務省通達によってサン・パピエ(*sans papiers*、滞在許可証のない外国人)の滞在許可が正規化(*régularisation*)された例、などがある。①～④の例には、ジュネーヴ条約は適用されないと判断されている。Denis Alland et Catherine Teitgen-Colly, *Traité du droit de l'asile*, PUF, 2002, p. 201-2.

社会的権利の保障などにもばらつきがあった。

1998年以降の領土内庇護の法定は、このように通達によって個別に処理されてきた庇護に法的根拠を与え、対象者の庇護権を、公の秩序を害しない範囲で、一般的に保障する点で意味があった。

1998年法改正にあたっての政府報告書⁴¹⁾では、改正の目的の一つは、「現実には実践されていることを法律上〔明文で〕規定すること」であるとされていた。すなわち領土内庇護は、国家ではなく、たとえば「テロリスト・グループの迫害を受けている者、あるいは『自由の闘士』には該当しないが、出身国への帰還が致命的な危険を伴う、数にして百人程度の者に関係する」制度であるとされた。それは、庇護制度の「穴を埋める」、すなわちジュネーブ条約によっては保護し得ない者をフランスが救うためのものであるとされていた。ジュネーブ条約を解釈するにあたり、コンセイユ・デタは、難民資格が認定されるための条件として、当該申請者が国籍を有する国家から、または国家の支援を受けている団体から迫害を受けているのでなければならぬとしてきたのに対し、領土内庇護の場合には、そのような国家の関与を要件としないことにより、庇護の対象を拡大するのに貢献してきたのである⁴²⁾。

② 申請手続と庇護の内容

申請者は、県知事に対して申請を行う。県知事は、申請者の状況を聴聞した後に、意見を付して、書類を内務省に送付する。申請者は、暫定的滞在許可証の申請を同時に行い、1ヵ月有効な受領証 (récépissé) の発行を受ける。受領証は、暫定的滞在許可証の申請手続が続く限り更新され、仮滞在許可と同様の役割を果たす⁴³⁾。

41) Patrick Weil, Pour une politique de l'immigration juste et efficace, Rapports de la Maison d'étude des législations de la nationalité et de l'immigration, La Documentation française, 1997.

42) コンセイユ・デタは、この点に関し、領土内庇護の対象は公権力による脅威を受けた者に限られないと判断し、そのような者に対象を限定した1998年6月25日の通達の関連規定を取り消す判決を下している (2000年1月26日 コンセイユ・デタ FTDA, *Amnesty International et GISTI* 判決)。

43) 難民資格申請同様、緊急手続 (優先手続) が適用される場合がある。

条約上の庇護も憲法上の庇護も受けられない申請者に関して、仮に自国に送還されれば、何らかの迫害の危険性がある場合に、領土内庇護の可能性が模索される。いずれの場合においても、申請者は、内務省の決定が下されるまでは、国外退去を強制されることはない。最終的に内務省が領土内庇護を認めた場合には、申請者に通知され、県知事から私的家族生活の保障が併記された1年間の仮滞在許可証が発行される。この許可証は、公の秩序に対して脅威を与える場合、または領土内庇護を受ける理由が消失した場合を除いて、その後も更新される⁴⁴⁾。仮滞在許可は、その直接の家族⁴⁵⁾に対しても与えられ、労働も許される(1945年11月2日のオルドナンス [ordonnance]、12の3 [ter] 条)。

③ 性質と問題点

領土内庇護の制度が難民庇護申請制度と異なるのは、それが内務大臣の広範な裁量下に置かれていたことである。1998年に改正された1952年法13条1項は、「内務大臣によって…領土内庇護が認定されることができる」と規定していた。したがって内務大臣は、仮に申請者の状況が、同項が規定する条件(生命・自由に対する脅威、欧州人権条約3条)に合致していたとしても、庇護を与えないという判断も可能であった。同項が規定していた「国益との両立」という条件も、内務大臣の解釈によって、「外交的、文化的、経済的、戦略的な利益」という広範な内容が予定されていたのである⁴⁶⁾。

このように領土内庇護の認定にあたって、内務大臣は、外務大臣の意見に拘束されることなく、庇護を否定する判断を行っても、その理由を述べる義務はないとされる(13条2項)など、広範な裁量権が認められていた。庇護の否決に不服の場合には、通常の手続に基づいて、行政裁判所に訴えることもできたが、内務大臣の裁量権が広範であった結果、訴えが容れられる場合は限定され

44) 1998年6月25日の領土内庇護に関する通達。

45) 配偶者および未成年の子、または許可証の獲得以前に婚姻し、あるいは許可証獲得の1年以上前から事実上の婚姻状態にあった者との間に生まれた子が、18歳の誕生日を迎えるまで。

46) シェヴェヌマン (Jean-Pierre Chevènement) 内務大臣報告(1997年12月16日国民議会、J.O.A.N., p. 7815.)。

ていた⁴⁷⁾。

1999年12月14日の国会における内務大臣報告（外国人の滞在資格について—1998年度報告）によれば、1998年5月11日の法律によって領土内庇護が法律上創設されて以来、1,339件の申請に対し、仮滞在許可が認められたのは8件のみであったという。申請数は、その後1999年には6,984件、2000年には、11,810件に上った。会計検査院の報告によれば、1998年の認定率は3.6%。1999年の認定率は、6.1%であったという。したがって領土内庇護の制度は、現実には、「短期において、その生命が非常に深刻な危険に曝されている者に対する、緊急の例外的な人道的措置にとどまる」⁴⁸⁾ものと考えられていたのである。

(5) 「難民」の範囲をめぐる問題点

① 憲法上の庇護の対象となる難民の位置づけ

庇護権は、フランスにおいては中世からの伝統である。革命後は1793年ジャコバン憲法に、「フランス人民は、自由のために祖国を追放された外国人（＝自由の闘志）に庇護を与える」（120条）旨規定されている。その後、第二次世界大戦までは、憲法や法律の規定によらない領土内庇護の制度が活用され、外国人が受け入れられてきた。第二次大戦後においては、1946年憲法前文4段に、「現代に特に必要な諸原則」の一つに庇護権があげられ、「自由のための活動を理由として迫害を受けた者はすべて、共和国の領域内で庇護を受ける権利を有する」と定められる。しかし、こうした憲法上の規定にもかかわらず、すでに

47) 訴えが認められた少ない例として、2000年10月25日コンセイユ・デタ *Abdelhak Arabi* 判決 (req. no. 214389, DA, 2001, no. 64, note C. M.). また、1999年10月20日リヨン行政裁判所 *Yagouni* 判決 (RFDA, 2001, p. 813, concl. D. Josserand-Jaillet) では、武力勢力による非人道的、屈辱的取扱を受けた者による領土内庇護の申請に対し、裁判所は、単純な「事実認定の誤り」を理由に大臣による庇護否決を取り消している。

48) 前記シュヴェヌマン内務大臣報告。内務大臣は、繰り返し、領土内庇護が「補助的な」保護の制度にとどまらなければならない旨述べている（例、2000年8月24日答弁）。

見てきたように、庇護制度の具体化は、1952年法の制定および1954年ジュネーヴ条約批准による難民庇護制度の確立を待たなければならなかった。

憲法上の庇護と条約上の庇護との同視

憲法院は、1980年1月9日の判決(CC, no. 79-109 DC du 9 janvier 1980, Rec. 29)以来、庇護権の憲法的価値は認めるものの、1946年憲法前文4段の直接適用性を否定してきた。1980年の判決では、前文4段に関しては触れず、1945年11月2日のオルドナンスを修正する法律(no. 80-9, JO du 11 janvier, p. 71)の合憲性について、同法は、ジュネーヴ条約の適用を留保する限りにおいて、1945年のオルドナンス2条⁴⁹⁾に何ら修正をもたらすものではない(判決理由1段)と判断している。

また1986年9月3日の判決(CC, no. 86-216 DC du 3 septembre 1986, Rec. p. 135)も、1946年憲法前文4段を援用した上で(判決理由4段)、この原則は、「法律および憲法55条⁵⁰⁾に規定された効力を有する条約によって実施される」(判決理由5段)とし、憲法上の庇護と条約上の庇護とを同視していた。同様の立場をコンセイユ・デタも表明していた⁵¹⁾。したがって憲法院も、コンセイユ・デタも、難民の認定は、1951年のジュネーヴ条約および1952年法によって実施されるものと解釈し、憲法上の庇護の対象となる難民と条約上の庇護の対象となる難民との間に区別を設けていなかったのである。

憲法上の庇護の承認

その後、1991年7月25日の判決(CC, no. 91-294 DC du 25 juillet 1991,

49) 2条「外国人は、フランスにおける滞在に関し、国際条約またはその例外を定める特別な法律および政令のない限り、本オルドナンスの諸規定に従う。」

50) 55条「適法に批准され、または承認された条約もしくは協定は、相手当事国による各条約もしくは各協定の実施を留保条件として、公示後直ちに、法律に優越する権威を有する。」

51) 1985年9月27日コンセイユ・デタ*France-Terre d'Asile*判決(Rec. p. 263)。1946年憲法前文4段に定める庇護権は、「法律または国内法に導入される国際条約に含まれる条項に規定された条件や制限の下においてのみ、十分な明確性には欠けるものの、効力を認められる」とする。

Rec. p. 91)⁵²⁾および1993年8月13日の判決(CC, no. 93-325 DC du 13 août 1993, Rec. p. 224)⁵³⁾において、憲法院は解釈を変更し、憲法上の庇護を独自の制度として承認している。

1991年7月25日の憲法院判決は、シェンゲン実施協定⁵⁴⁾批准承認法案の憲法適合性に関し、1958年憲法61条2項を根拠に60名の国民議会議員の付託によって下されたものである。シェンゲン実施協定は、29条3項において、庇護申請

52) 水鳥能伸「シェンゲン協定付加条約の合憲性」フランス憲法判例研究会編『フランスの憲法判例』信山社、2002年、18-23頁参照。

53) 憲法院の1993年判決とその後の憲法改正については、光信一宏「外国人の憲法的位置—移民規制法判決」フランス憲法判例研究会編『フランスの憲法判例』(上記)67-72頁、同「フランスにおける外国人の人権」山下健次・中村義孝・北村和生編『フランスの人権保障—制度と理論—』法律文化社、2001年、215頁、217-9頁、丹羽徹「フランスにおける外国人の権利—1993年移民規制法に関する憲法院判決を素材として」本田淳亮他編『外国人労働者の問題の展望』、1995年、153頁以下、今関源成「憲法院と1993年移民抑制法」浦田賢治編『立憲主義・民主主義・平和主義』、2001年、99頁以下、林瑞枝「1993年度フランスにおける移民関係法令の変更とその意義について(4)―(完)」『時の法令』1473号63頁以下、1477号58頁以下、1479号55頁以下、Bruno Genevois, Un statut constitutionnel pour les étrangers, A propos de la décision du Conseil constitutionnel no. 93-325 DC du 13 août 1993, Revue française du droit administratif, no. 5, sept.-oct., 1993, p. 871-900 参照。

54) 1985年6月14日、共通国境における検問の漸進的撤廃に関するシェンゲン協定(シェンゲンは、同協定が署名されたルクセンブルクの地名)が締結され、1990年6月19日に、その実施に関するシェンゲン実施協定が署名された。フランスは、1991年6月27日に議会手続によって批准を承認している。批准各国の間では、国境管理が撤廃され、犯罪容疑者を国境を越えて追跡する権限、査証政策・難民庇護手続の共通化、シェンゲン情報システムによる域外国境管理の強化などが定められている。難民庇護に関する規定は、シェンゲン実施協定28条-38条(7章)。また1990年6月15日、「欧州共同体の一加盟国における庇護申請を検討する責任国を決定するための条約」、いわゆるダブリン条約が締結され、フランスでは、1994年1月27日に議会によって批准承認された。ダブリン条約は、12ヵ国が批准した後に、1997年9月1日に発効している。庇護申請に関して、基本的にシェンゲン実施協定の内容と重なっている。庄司克宏『EU法 政策編』岩波書店、2003年、122頁、山内貴美子『ダブリン条約の適用除外条項とフランスにおける庇護手続—フランス憲法上の庇護権との関連から—』(神戸大学大学院国際協力研究科修士論文)2003年、1頁参照。

手続に関し、いわゆる非重複原則（*principe de non-duplication*）を定めている。非重複原則とは、同協定1条の意味する域外の外国人が、いずれかの協定加盟国に庇護を申請した場合、その当該一国家のみがこの申請の取扱に責任を負うとするものである。こうした庇護申請に対する責任の分配に関する規定（7章）を設けていたシェンゲン実施協定の憲法適合性について問われた憲法院は、この1991年判決で初めて1946年憲法前文とジュネーヴ条約の内容とを区別し、憲法前文に基づいて、庇護を与える国家の主権的権限をフランスが保障される限りにおいて、シェンゲン実施協定はフランス憲法秩序に適合的であると判断し⁵⁵⁾、次のように述べている。

「1946年10月27日憲法前文4段によれば、『自由のための活動を理由として迫害を受けた者はすべて、共和国の領土内で庇護を受ける権利を有する』。庇護申請の取扱責任国の確定は、同協定30条に規定された客観的準則から生じており、32条によって、その取扱に責任を負う協定加盟国は、自らの国内法に従って手続を確保するのであるが、29条4項は、『とりわけ国内法に由来する特別の理由』に基づき、たとえ取扱の責任が他の一加盟国に帰属する場合であっても、あらゆる加盟国に申請の取扱を確保する権限を留保しており、この条項は、1946年憲法前文4段によって、庇護権を享受する可能性のある者のために適用されることが求められている」（判決理由31段）。

1991年の憲法院判決を受け、1991年12月13日のコンセイユ・デタ判決も、判例変更を行い、「難民資格認定を求める外国人は、その申請に関する判断が下されるまで、国内に暫定的に滞在することが認められる」とする⁵⁶⁾。すなわ

55) 1993年判決でも、外国人は、「1946年憲法前文4段によって、その一定の者に対し認められた権利を主張することができる」（判決理由4段）とし、さらに同「権利と結びついた一定の保障が国内法に導入された条約によって規定されたとしても、この憲法上の要求が含んでいるすべての法的保障をあらゆる状況において確保するのが立法者の責務である」（判決理由81段）とする。

56) CE, Ass., 13 décembre 1991, *Nkodia*, Rec. p. 439 ; CE, Ass., 13 décembre 1991, *Dakoury*, Rec. p. 441. 「援用する規範は異なるものの—コンセイユ・デタはジュネーヴ条約、憲法院は一九四六年憲法前文第四項—八月一三判決〔後述〕も、難民を亡命申請者に置き換えただけで、この文言をほぼ完全に繰り返すものであった」。水鳥能伸

ち、法律等が具体的な適用の形式を欠いている場合であっても、旧1952年法やジュネーヴ条約から導き出される原理を行政機関が適用できるとするのである。

「庇護享受権」の認定

また、1993年8月13日憲法院判決は、移民規制およびフランスにおける外国人の入国・受入・滞在の要件に関する法律（移民制限法、俗称：第二パスカ〔内務大臣 Charles Pasqua〕法）につき、国民議会・元老院両議員の付託を受け⁵⁷⁾、134段に上る判決理由を示しつつ、全51か条のうち8ヵ条について違憲判断を下した判決である⁵⁸⁾。判決は、シェンゲン実施協定、ダブリン条約に基づき、非重複原則により、庇護申請の審査権が他国にある場合、庇護申請者はジュネーヴ条約に基づいてOFPRAに難民資格認定を請求することができないとした法律の規定を違憲と解したのである。そして、まず庇護権の保障について、庇護「申請に関する決定が下されるまでフランスに暫定的に滞在できることを一般的に意味」するとし、それを「万人に対して憲法的価値を有する基本

「フランスにおける亡命権論議の一考察（一）—亡命権に関する一九九三年八月一三日の憲法院判決と同年一月一九日の憲法改正を中心に—」『広島法学』18巻4号、1995年、133頁。

57) 右翼陣営（共和国連合〔RPR〕、フランス民主連合〔UDF〕）、右翼諸派〔DVD〕は、1993年3月の国民議會議員選挙において、約8割の議席（577議席中484議席）を得た。この結果、元老院の同陣営議員と合わせると、約8割弱が保守系議員によって占められ、憲法改正で両院合同会議に必要な総議員の3／5以上の議員数を獲得した。RPRとUDFは、この国民議會議員選挙に先立ち、「フランスのための連合（Union pour la France）」を組織し、外国人の滞在・居住の制限とフランス国籍取得方式の改正を公約としていたのである。バスクワ法は、1993年7月13日に成立するが、15日、社会党を始めとする左翼陣営の元老院議員および国民議會議員によって憲法院に合憲性審査が付託されたものである。水鳥上記論文108頁参照。

58) 法律は、バラデュール（Balladur）保守内閣の下、「移民ゼロ（zéro immigrés）」を旗印に、1945年11月2日のオルドナンスを全面的に改正する目的で制定されたものである。判決は、8ヵ条について違憲判断を行った他、12の合憲限定解釈を施している。この第二パスカ法は、その後憲法院によって違憲とされた部分が削除された上で、公示される。光信一宏「外国人の憲法的地位—移民規制法判決」（前掲）67頁参照。

的権利である防禦権」の実効的な行使と結びつけて、強化している(判決理由84)。また行政および司法機関の審査義務について、次のように述べている。「立法府は、このように権利の行使を本人に禁ずることによって、上記憲法的価値を有する原則を無視するものである。…1991年7月25日の憲法院判決が示したように、庇護申請の取扱に責任を負う他国を国際条約に従って決定することは、当該条約が、自国法の規定を適用して庇護申請の取扱を確保するフランスの権限を留保している場合に限り、認められる。1946年憲法前文4段は、フランスの行政および司法機関に対して、…自由のための活動を理由に迫害を受ける者…の資格審査を義務づけている。こうした要求の遵守は、申請についての決定が下されるまで、本人が暫定的滞在許可の対象となることを意味する。他の条約締結国に対する国家の主権的権限は、この義務の完全な遵守を確保するため、立法府によって留保されたものと解すべきである。かかる解釈の厳格な留保の下でのみ、本規定は、合憲とみなしうる」(判決理由84-88段)。

こうして憲法院は、1946年憲法前文4段に規定された庇護権の憲法的価値を認め、それをもはや国家の主権的権限を前提にした庇護請求権(droit à demander l'asile)ではなく、庇護享受権(droit d'obtenir l'asile)という主観的権利であるとみなした上で⁵⁹⁾、国家は、庇護を求める者に対して、審査する義務を有すると同時に、申請者に決定が下されるまでの暫定的滞在権を認めなければならないと解するのである。

この判決を受け、シェンゲン実施協定やダブリン条約の実施が、事実上困難になることを危惧したパスカ内相は、憲法改正を要求する。その結果、議会手続によって成立した1993年11月25日の憲法的法律(no. 93-1256, J. O. 26 novembre, p. 16296)によって、53条ノ1が、「条約および国際協定」に関する憲法第6章に追加された。以下の規定である。

「①共和国は、庇護および人権と基本的自由の保護に関して、共和国と同一の協約を定めている欧州諸国との間で、各国に対して表明される庇護申請の審査に関する相互の権限を定める協定を締結することができる。

59) 水鳥前掲論文134頁。

②前項にかかわらず、共和国の諸機関は、前記協定によればその申請が共和国の権限事項に入らない場合でも、自由のための行動を理由として迫害され、あるいは、その他の理由でフランスの保護を希求するすべての外国人に対して、庇護を与える権能を絶えず有するものとする」(傍点筆者)。

この憲法改正によって、フランスは、一方で1946年憲法前文の内容をさらに進めて、自由のための迫害以外の理由で庇護申請する者に対しても、庇護を与える権能を有することを確認するが、他方で、庇護を受ける権利ではなく、「庇護を与える国家の権能」という文言が用いられたことに問題を残す。

政府はその後「移民規制に関する諸規定を定め、民法典を改正する」1993年12月30日の法律(いわゆる第三パスカ法)を制定し、庇護権に関して、一度削除された規定を復活させた。1993年11月25日の憲法改正は、したがって「既に憲法院によって合憲判断の下されていたシェンゲン条約の適用を主張の根拠としつつ、実質的にはパスカ法を違憲とする根拠となった憲法条項に制限を加える」ためのものであった。換言すれば、「憲法院判決を覆すために憲法改正権が行使された」のである⁶⁰⁾。

申請手続上の問題点

上記憲法院判決で、憲法上の庇護は、条約上の庇護と区別されるようになったのであるが、その後も実施措置が講じられないままであった。しかし1997年7月31日に提出された「公正かつ実効的な移民政策のために」と題するいわゆるヴェイル委員会(ヴェイル[Patrick Weil]氏を長とする、当時の左翼連立政権下のジョスパン[Lionel Jospin]首相の諮問委員会)の第二報告書⁶¹⁾を踏ま

60) 同109頁。

61) Patrick Weil, *Mission d'études des législations de la nationalité et de l'immigration* (1997), 175p. その第二報告書の本論は、120項目以上の提案が行われ、4章で構成され、冒頭は「庇護権に特別の規定を再び与える」と題されている。なお同時に提出された第一報告書は、「フランス国籍付与のための生地主義原則の適用要件について」と題されている。同報告書につき、詳しくは、光信一宏「ジョスパン政権下での外国人法制の改正について」『愛媛法学会雑誌』28巻3・4号、2002年、97-118頁、François Julien-Laferrière, *La "loi Chevènement" sur l'entrée et le séjour des étrangers et sur le droit d'asile, Regards sur l'actualité*, juin 1998, p. 20参照。

え、1952年7月11日に制定された法律を改正する1998年5月11日の法律⁶²⁾の成立によって、「自由の闘士」は、初めて難民資格を法律によって認定されることになる。

同法によれば、憲法上の庇護の申請手続等は、すでに紹介した条約上の庇護の場合と同一である。同一とされることによって、次のような問題が生じる。

すなわち、CRRのメンバーの中に、UNHCRの指名する者が含まれているため、国際機関の代表または外国人がフランス憲法(1946年憲法前文4段)の適用・解釈という裁判上の職務を遂行することが、国民主権原理に抵触しないかどうか、という問題である。

この点につき、1998年5月5日の憲法院判決(CC, no. 98-399 DC du 5 mai 1998, JO p.7092)は、裁判は、『フランス人民の名において』[1973年憲法61

62) 上記パスカ法は、滞在許可手続の濫用を阻止し、違法な移民を排除する一方、家族呼び寄せを真正に位置づけ、社会保障を正規に滞在する外国人に限定するため、1945年11月2日のオルドナンスを改正する目的で策定された(内務大臣法案提出理由(J.O.A.N., déb., 15 juin 1993, p. 1614)、水鳥前掲論文119頁参照)。パスカ法によって、フランス国籍の子どもや配偶者を有するなど一定のカテゴリーの外国人に国外退去強制を行わないこととされる(上記オルドナンス25条)一方、滞在許可証が交付されるのは、正規に入国した外国人、または交付申請時に正規に滞在する者に限定されたため、「合法に滞在する不法移民(irréguliers légaux)」を多数生み出すこととなった。彼らいわゆるサン・パピエ(sans papiers、滞在許可証のない外国人)は、1996年、教会を占拠し、正規化要求運動を行った。それに応える約束で事態を收拾させたジュベ(Alain Juppé)首相は、1997年、サン・パピエの正規化を行うとともに、移民規制をさらに強化するため、1945年のオルドナンスを改正するドゥブレ(Debré)法(no. 97-396 du 24 avril 1997, J.O. du 25 avril 1997)を制定したのである。François Julien-Laferrrière, La "loi Debré" sur l'immigration, Regards sur l'actualité, juin 1997, p. 27-8参照。1997年5月25日および6月1日の議会選挙で、「パスカ・ドゥブレ法の廃止」を公約した左翼陣営であったが、1998年5月11日に成立したシュヴェスマン法は、その部分的な修正を行うにとどまっている。François Julien-Laferrrière, La "loi Chevènement" sur l'entrée et le séjour des étrangers et sur le droit d'asile, Regards sur l'actualité, juin 1998, p. 17、光信一宏「ドブレ法の憲法適合性—宿泊証明書判決—」フランス憲法判例研究会編『フランスの憲法判例』p. 73参照。

条、1848年憲法81条] 行われる国民主権の行使と不可分の機能であり、原則として外国籍を有する者または国際機関を代表する者に委ねられてはならない」としながら、CRR の構成について、次のような論拠で合憲と判断している。

第一に、CRR は、UNHCR 規程 6 条、7 条で規定されたマンデート難民および1951年のジュネーヴ条約 1 条に定義された難民の資格申請につき決定を下す OFPRA の決定に対する訴えを受理するために設けられた行政裁判所である点が強調される。したがって「フランスの国際条約の実施に必要な範囲で、国民主権行使の本質的条件を侵害しない限りにおいて、原則に対する例外を設けることは許される」とする。

第二に、CRR における UNHCR 代表の存在は、1 / 3 の割合で少数 (minoritaire) であることがあげられる。[「CRR の」現在の権限を斟酌した場合、こうした条件の下では、CRR の構成は、上記憲法上の要請を無視するものとは言えない」とされる。

第三に、憲法上の庇護による難民資格認定にも携わる点に関しては、憲法上の庇護と条約上の庇護との「密接な連関」が指摘され、「共通の事実状況に関する見識ある審査が必要であり、…同一の保護の利得を享受しうる」とされる。また「申請者の利益および司法のグッド・アドミニストレーションの観点から、申請に対し、共通の予審および迅速な決定が行われ、コンセイユ・デタによる破棄の審査に服するため、立法府が手続を統一することは認められる」とされる。

以上により、総じて憲法的価値を有する原則に違反することにはならない⁶³⁾とされる。

憲法上の庇護を認めた CRR 判決

「自由のための活動」による憲法上の庇護を認めた CRR の判決は少ないが、

63) 「立法府が、司法のグッド・アドミニストレーションの観点から管轄に関する準則を統合することは認められる」とした1996年7月23日の憲法院判決 (CC, Rec. p. 99) に基づいている。François Luchaire, La loi relative à l'entrée et au séjour des étrangers et au droit d'asile devant le Conseil constitutionnel, Revue du droit public, no. 4, 1998, p. 1027.

以下のような例がある。

(i) CRR、1998年12月22日、*HADDADOU* 判決 (328683)

RCD (Rassemblement pour la culture et la démocratie、活動グループ) に属するカビリー出身のアルジェリア国籍の活動家(キリスト教信者)が政治的な過激武装グループによる迫害を受け、国外逃亡した事例。申請者は、自らが犠牲となった陰謀が、アルジェリア公権力による支援を受け、または国家によって意図的に放任されていることを証明してはいないが、CRR は、「申請者が活動していた RCD の目的と目的達成のための手段とに鑑みて、…自由のための活動を理由に迫害されている者」とみなさなければならないと判断している (OFPPRA の決定を取り消し、難民資格を認定)⁶⁴⁾。

(ii) CRR、1999年6月25日、統合部会 *Zitouni* 判決 (333748)

アルジェリア国籍保持者である申請者が、自らの意志により自衛グループと関係をもち、イスラム系武装グループの活動から住民を守るための自衛的活動に参加していたことから、当該武装グループの迫害を受け、国外逃亡した事例。申請者は、自らが犠牲となった陰謀が、アルジェリア公権力による支援を受け、または国家によって意図的に放任されていることを証明してはいないが、CRR は、「自衛グループに参加した動機や当該グループの活動に参加した事情に鑑みて、自由のための活動を理由に迫害されている者」とみなさなければならないと判断している (OFPPRA 総局長の決定を取り消し、難民資格を認定)⁶⁵⁾。

(iii) CRR、1999年7月9日、*Acosta Barrero* 判決 (320162)

コロンビア国籍保持者である申請者(女性)が、居住援助協会に属し、社会

64) Commission des recours des réfugiés, Contentieux des réfugiés, Jurisprudence du Conseil d'Etat et de la Commission des recours des réfugiés, Année 1998, Centre d'information contentieuse, p. 21.

65) Commission des recours des réfugiés, Contentieux des réfugiés, Jurisprudence du Conseil d'Etat et de la Commission des recours des réfugiés, Année 1999, Centre d'information contentieuse, p. 20.

的性質の集団的活動を行っていたところ、擬似的軍隊による威嚇を受け、国を追われた事例。申請者は、自らが犠牲となった陰謀が、コロンビア公権力による支援を受け、または国家によって意図的に放任されていることを証明してはいないが、CRR は、申請者の「活動の性質や、属していた協会の目的に鑑みて、自由のための活動を理由に迫害されている者」とみなされなければならないと判断している（OFRPA 総局長の決定を取り消し、難民資格を認定）⁶⁶⁾。

(iv) そ の 他

＊CRR、1999年10月21日、*Bouidghaghen* 判決（335279）は、アルジェリア国籍の申請者による障害者その他の救援活動に対する威嚇を受け、国外逃亡した事例。難民資格認定。その父親は過去、アルジェリアの治安維持のためフランス軍に奉仕していた⁶⁷⁾。

＊CRR、2001年2月7日、*Teffahi ép Amimeur* 判決（356008）は、アルジェリアのフランス文化圏で育ったアルジェリア国籍の申請者（女性）が、労働組合、青少年相互扶助組織に参加し、女性の人権、民主主義、教育・文化を享受する権利を訴えて活動していたところ、イスラム原理主義者の威嚇を受け、国外逃亡した事例。難民資格認定⁶⁸⁾。

＊CRR、2001年2月28日、*Ammarkhodja* 判決（368193）は、カビリー出身アルジェリア国籍の理工科学校の学生が、教育のアラブ化に関する法律（1991）公布以降、RCDに属し、教育言語の選択の自由を訴える活動に従事。イスラム原理主義の学生の標的になった事例。難民資格認定⁶⁹⁾。

＊CRR、2001年1月25日、*Tati* 判決（364162）は、アルジェリア国籍の知識階級。反イスラム原理主義運動に従事し、生命を脅かされ、国外逃亡した事例。

66) Ibid.

67) Ibid., p. 21.

68) Commission des recours des réfugiés, Contentieux des réfugiés, Jurisprudence du Conseil d'Etat et de la Commission des recours des réfugiés, Année 2001, Centre d'information contentieuse, p. 18.

69) Ibid., p. 19.

難民資格認定⁷⁰⁾。

＊CRR、2001年4月18日、*Mlle Khelifa* 判決 (356227) は、カビリー出身アルジェリア国籍の申請者（女性）がベルベル文化（北アフリカ）の保護活動に従事。表現の自由を訴え、キリスト教共同体に属し、西欧的な生活様式を送っていたため、イスラム原理主義者の威嚇を受け、国外逃亡した事例。難民資格認定⁷¹⁾。

＊CRR、2001年5月29日、*Nait Cherif* 判決 (367353) は、カビリー出身アルジェリア国籍の申請者がベルベル文化の保護およびカビリー青年の援助活動を行い、イスラム主義者の威嚇を受け、国外逃亡した事例。難民資格認定⁷²⁾。

＊CRR、2001年10月25日、*Bennati* 判決 (362495) は、アルジェリア国籍ムスリム教信者で、その家族（父親と4人の伯父）がフランス軍に属していたことで知られる申請者が、イスラム主義者によって生命を脅かされ、RND (Rassemblement national démocratique) に属し、デモ活動の際の治安に従事していた事例。難民資格認定⁷³⁾。

＊CRR、2001年6月15日、*Bhuiyan* 判決 (372349) は、バングラデッシュ国籍の画家。ラインテ、平和、女性解放を訴える作品によって政治活動 (JASAD) に従事していた申請者が、イスラム原理主義グループの拷問を受け、国外を追われた事例。難民資格認定⁷⁴⁾。

＊CRR、2002年10月24日、*Akhter* 判決 (407759) は、バングラデッシュ国籍の申請者（女性）は、政府公認の活動組織 (Country Vision) の企画部長を務め、女性解放、避妊、妊娠中絶活動に従事。イスラム原理主義者に脅かされ、国外逃亡した事例。難民資格認定⁷⁵⁾。

70) Ibid.

71) Ibid.

72) Ibid., p. 20.

73) Ibid.

74) Ibid., p. 21.

75) Commission des recours des réfugiés, Contentieux des réfugiés, Jurisprudence du Conseil d'Etat et de la Commission des recours des réfugiés, Année 2002, Centre d'information contentieuse, p. 19.

② 迫害の範囲の拡大

OFPROA、CRR が、申請者が難民資格を有するか否かを実体的に判断する場合、その「難民」の定義が問題となる⁷⁶⁾。ジュネーヴ条約1条A項2号は、難民を「人種、宗教、国籍、一定の社会的団体への帰属またはその政治的意見によって、迫害を恐れる正当な理由があり、その国籍を保持する国の外にいなから、そのような恐れから、当該国による保護を要求できない、またはそれを望まない」者をいう、と定義している。

同規定の解釈に関連して、CRR およびその上告審であるコンセイユ・デタは、判例上、以下のような基準を用いている。

- (i) 迫害の恐れは、根拠のあるものでなければならない。
- (ii) 迫害またはその恐れは、十分に深刻でなければならない（一般的な安全性の欠如などは、除外される）。
- (iii) 脅威は、個人的でなければならない。
- (iv) 迫害は、ジュネーヴ条約にあげられた動機に関連するものでなければならない（人種、宗教、国籍、社会的グループへの帰属、政治的意見）。

これらの他、迫害の主体をどう解するかが、難民の範囲の確定に重要な要素となる。今日、迫害の主体は必ずしも政府あるいは国家機関に限らず、たとえば武装テロリストや反政府団体であったり、マフィアであったりする場合も生じている。

迫害の主体について、保守的な解釈を保持してきたフランスは、従来庇護申請の受入を、政府あるいは国家機関（広義の）による迫害の現実、脅威、または恐れがある場合に限定してきた。コンセイユ・デタの判例によれば、難民と認定されるためには、当該申請者が、その国籍を保持する国家自身、またはその国家の支援を受けている団体から迫害を受けているのでなければならない⁷⁷⁾。

76) 判断の際の根拠規定には、1951年ジュネーヴ条約の他、1967年1月31日に署名され、1971年4月9日に公布されたニューヨーク付属議定書がある。

77) 1983年5月27日コンセイユ・デタ訴訟部会 *Dankha* 判決 (Leb., p. 220)。他の欧州連合構成国の中で、同様の解釈を採用しているのはドイツのみである。

しかし近年、CRR の判例は、難民認定基準となる迫害の範囲を、厳密な意味での国自身による迫害に限定せず、国の支援を受け、または国が「故意に放任」している個人またはグループによる迫害にも拡大している。具体的には、以下のような場合が認められている。

- (i) 国家が、組織的に保護を拒否する場合（1994年 2 月25日 CRR 統合部会 *Terahi* 判決）。
- (ii) 国家が、意図的に保護を差し控える場合（1994年 7 月22日 CRR 統合部会 *Elkebir* 判決）。
- (iii) 国家の働きかけがまったく役に立たない、あるいは無駄な場合（1994年 2 月25日 CRR 統合部会 *Ameur* 判決＝キリスト教に改宗した申請者がイスラム教徒に迫害を受けていた事例）。
- (iv) 状況が深刻で、いかなる時にも国家の保護を求めることができない場合（1997年10月 6 日 CRR 統合部会 *Bouziani* 判決＝重い役務を伴う拉致と監禁の犠牲となったアルジェリア反体制派の画家の事例）。

2 2003年改正法による制度改革

1952年法を新たに改正する法律は、ド・ヴィルパン外務大臣によって2003年 4 月15日の閣議に提出され、2003年12月10日に公布された⁷⁸⁾。この法律の主たる目的は、増大を続ける申請数と長期化する審査期間を前にして、フランスにおける庇護申請「手続の合理化および刷新を行い、…OFPPRAに手続を再結集することにより、庇護申請にかかる期間を短縮すること」⁷⁹⁾にあった。申請手続にかかる費用や手続が不法滞在に利用されていることと並んで、1999年に発効したアムステルダム条約によって難民庇護制度が「共同体（EC）法化」されたことにより、フランスも欧州共同体法および各国の法制度との調整を行う必要が生じたことも背景となっている。改正の要点は、以下の通りである。

78) 1952年 7 月25日の庇護権に関する法律（no. 52-893）を改正する法律、no. 2003-1176（官報〔J.O.〕2003年12月11日参照）。François Julien-Laferrière, La loi Villepin relative au droit d'asile, Regards sur l'actualité, no. 299, p. 29-40 参照。

79) 法案提出理由参照。

(1) 他の欧州共同体加盟諸国との調整、庇護制度の合理化

① 領土内庇護の廃止と補助的保護 (protection subsidiaire) の創設

2003年改正法は、これまで県知事が扱ってきた領土内庇護を廃止し、欧州の他国が採用している「補助的保護」の制度に改めた上で、その申請窓口を OFPRA に移している。このようにあらゆる庇護の申請窓口を OFPRA に集約し、一つにすること (le guichet unique) によって、手続の合理化が図られたのである。また、この改革によって、CRR は、難民認定訴訟を扱う唯一の審査機関となる⁸⁰⁾。

フランス政府は、これまでの二重の手続(条約上の庇護と領土内庇護)が、難民を装い、フランスへの移住を望む者によって、しばしば不法滞在の手段として利用されてきた点を憂慮してきた。審査機関の統一は、手続の透明性を高めると同時に、こうした不法滞在者を排除するという目的にも基づく改革である⁸¹⁾。

「補助的保護」という表現は、欧州共同体理事会指令案(後の指令2004/83/EC〔後述〕)⁸²⁾に由来する。

補助的保護は、難民資格要件を満たさないが、出身国において以下(i)~(iii)にあげる深刻な脅威に曝されている者に対して与えられる。すなわち、

80) 領土内庇護に関しては、これまで普通行政裁判所に訴訟が提起されてきた。

81) 閣議で示された外務大臣による法案提出理由によれば、条約上の庇護申請者に対する社会的援助費用を含む、庇護申請者に関わる支出は2000年で1.5億ユーロ、2001年では2億ユーロ、2002年では、2.7億ユーロに上り、そのうち申請のための行政手続そのものに関わる費用は、10%にすぎないという。

82) 欧州レベルのその他の立法で、①難民庇護申請の審査にあたる加盟国の決定基準およびその方式、庇護申請者の受入、難民の地位申請のための要件、および難民の地位の付与または取消手続に関するミニマム・ルール、②亡命者およびその他の理由によって国際的保護を必要とする者に対する一時的保護の付与に関するミニマム・ルール、③難民・亡命者の受入、構成国間相互の均衡の確保などが定められている。なおアムステルダム条約発効後、5年間の移行期間を経て、査証・難民庇護・移民・人の自由移動に関する政策は、欧州連合第一の柱に加えられ、閣僚理事会(特定多数決)と欧州理事会との共同決定手続に服し、欧州司法裁判所の管轄事項となっている。

- (i) 死刑、
- (ii) 拷問または非人道的あるいは尊厳を傷つける刑罰または処遇、
- (iii) 一市民については、国内的または国際的武力紛争状態に由来する一般化された暴力による、その生命または身体に対する深刻、直接かつ個別的な脅威、

である⁸³⁾。補助的保護は、1年間与えられ、更新が可能である（現1952年法2条2項〔II〕2号）。

補助的保護（またはその更新）は、以下の場合を想定するに足る重大な理由がある者に対しては、認められない。

- (i) 平和に対する罪、戦争犯罪、人道（humanité）に対する罪を犯した場合、
- (ii) 普通法上の重大な罪を犯した場合、
- (iii) 国連の目的や原則に反する策謀によって罪を問われている場合、
- (iv) その存在が、公の秩序、公安、国家の安寧に対して、深刻な脅威となる場合、

である。OFPRA は、自己の判断により、または国家元首の要請に基づいて再審査を行い、上に列挙した事項によって補助的保護を取り消すことができる（現1952年法2条4項〔IV〕1段・2段）。

② 迫害主体の拡大

2003年改正法は、ジュネーヴ条約で難民庇護の要件とされている「迫害」が、原則として国によるものでなければならないとしたCRRやコンセユ・デタの判例を排除する。国家以外の主体による迫害や、迫害の恐れに関しても、難民の地位を認定し、補助的保護を与えうるという規定を置いている。すなわち、補助的保護を享受する際に考慮される「迫害」とは、(i)「国家機関」、(ii)

83) ここでは、「欧州人権条約第3条」の明記はないが、その条文と同一の内容が列記されている。また保護が必要とみなされた状況が失われた場合、あるいは保護が不要とされるに足る重大な状況の変化があった場合には、OFPRAは、補助的保護の更新を否決しうる（現1952年法2条4項〔IV〕3段）。

「政党」、(iii)「国家もしくは国家の領域の本質的な部分を管理する組織」、または、(iv)国家や国際機関が「保護を拒否し、もしくは保護を与える手段をもたない場合に、非国家的アクターによる」行為であるとされる（現1952年法2条3項〔Ⅲ〕）。

③ 「国内庇護」(asile interne) 制度の導入

「迫害され、深刻な害に曝されることを恐れるいかなる理由もなく、出身国の一領域内にとどまることが可能であると合理的に考えられる場合、OFPRAは、自国の一領域において保護を得られる当該人に対し、庇護申請を否決する。OFPRAは庇護申請について決定を下す際に、当該一領域における一般的状況や当該申請者の個人的事情を勘案する」（現1952年法2条3項〔Ⅲ〕3段）。これを国内庇護制度という。

このいわゆる国内庇護制度は、欧州共同体の理事会指令案（後の指令2004/83/EC〔後述〕）に合わせて設けられたものである。フランスは、これまで欧州諸国の中で、国内庇護の概念を用いてこなかった数少ない国の一つであったが、今後は、国内の一領域への送還に対する「合理性」の評価が鍵となる。

④ 「安全な出身国」(un pays d'origine sûr) 概念の導入

フランスに入国した難民庇護申請者が、県知事（パリの場合には警視総監）に滞在許可申請を行う（現1952年法8条1項）のはこれまで通りであるが、2003年改正法は、県知事（およびパリ警視総監）が当該申請者の申請を拒否し得る事由として、ジュネーヴ条約1条C項5号の規定が適用される国の国籍を保持している場合（1952年法旧10条3項2号）に、「安全な出身国とみなされる国の国籍を保持している場合」を加えている（現1952年法8条3項2号、5項）⁸⁴⁾。

84) なお、8条3項に列挙された事由のうち、1号においては、旧10条3項4号におけるダブリン条約への言及は削除され、同一内容を規定した2003年2月18日理事会規則（no. 343/2003）への言及に変わっている。

この「安全な出身国」の概念は、やはり欧州共同体理事会指令案（後の指令2005/85/EC〔後述〕）に合わせて導入されたものである。「安全な国」とは、「自由、民主主義、法の支配、人権および基本的自由の諸原則を尊重し」、迫害が遂行され、または容認され、処罰されることのないまま放任されることがない国を意味する。「安全な出身国」に関する共通のリストは、欧州連合で作成される。

(2) OFPRA、CRRの組織改変

① OFPRA 理事会 (Conseil de l'OFPRA) を行政理事会 (Conseil d'administration) に改組

旧 OFPRA 理事会は、関係各省庁からの複数の代表に、新しく国民議会・元老院の代表それぞれ1名ずつおよび OFPRA 職員の代表を加えて、「行政理事会」に改組されている。行政理事会では、OFPRA の活動の一般的指針が決定される。また難民資格取得または補助的保護に関する規定の実施方式について審議される。会長は、その構成員の中から、外務大臣のデクレ（命令）によって任命される（現1952年法3条1項）。UNHCR代表の陪席に加えて、新しくデクレで任命される有資格者3人が行政理事会の会議に陪席し、その意見を述べ、提案をすることができるとされている。3人のうち、少なくとも1人は、難民庇護申請の受入や実施に携わる機関を代表する者でなければならない（現1952年法3条2項）。

また OFPRA 総局長は、新しく外務大臣と内務大臣とが共同でデクレによって指名されることが定められている（現1952年法3条3項）。ただし、OFPRA が外務省の所轄下にあることに変わりはない。

OFPRA 総局長または CRR 会長は、難民庇護申請が否決された場合に理由を付して、決定を内務大臣に伝達する。OFPRA 総局長は、内務大臣の要請によって、エタ・シヴィルおよび渡航に関する書類などにより、当事者の国籍を証明しうよう、関係機関と連絡を取る旨定められている。ただし、これらの措置は、当該申請者を退去させるのに必要であり、当該申請者またはその近親

者の安全を害しないことを条件に行われる（現1952年法3条4項）。

② CRR の権限拡大

CRR は、OFPRA が新しく補助的保護に関して審査を行うことになったのに伴い、その権限を拡大している。CRR は、補助的保護の容認および否決を含む現1952年法2条2項および4項が規定する OFPRA の決定のすべてに対し、判断を下すことが認められている。すなわち、これまで行われてきた難民資格否決処分のみならず、難民資格や補助的保護の認定処分に対しても、審査を行うことになる（現1952年法5条2項〔II〕）。認定処分に対する訴えは、内務大臣によって提起されることが想定されたものである。

③ CRR の構成改変

2003年改正法は、CRR 各部長の任命権者を増やし、コンセイユ・デタ副長官のみならず、会計院院長、司法大臣による任命を認めている（現1952年法5条1項1号）。

各部長の構成員3人のうち、UNHCR の代表については、コンセイユ・デタ副長官の同意を得て、UNHCR によって任命されたフランス国籍を有する有資格者に新しく限定されている（現1952年法5条1項2号）。ジュネーヴ条約の適用によらない補助的保護の認定がその管轄に加わったことにより、国民主権の観点から、UNHCR 代表の地位をコンセイユ・デタ副長官の同意に服させ、フランス国籍保持者に限ったものである。OFPRA 行政理事会の代表は、同理事会に籍を置く大臣（1人）の提案により、コンセイユ・デタの副長官が任命した有資格者とされている。

またCRR議長および各部長の新しい権限として、訴訟を組織するに足らないと判断した申立をオルドナンスによって処理することができることとなった。また同じくオルドナンスによって、CRR議長および各部長が訴えの取り下げを承認し、訴えの根拠の否定・明白な事由による不受理の決定によって、訴えを棄却することを認めている。さらに、申請がOFPRA総局長の決定の理由を覆しうるいかなる重要な要素も提示しない場合に、CRR議長および各部長

長は自らが決定を下すことができる（現1952年法5条5項）⁸⁵⁾。

(3) 2003年12月4日憲法院判決⁸⁶⁾

2003年11月18日に国民議会において最終的に採択された法案は、60名以上の国民議会議員および60名以上の元老院議員によって、その1条、3条、4条、5条、6条、10条の合憲性につき、憲法院に付託され、11月25日に登録された⁸⁷⁾。憲法院は、以下二つの点において合憲限定解釈を施し、それ以外の点については、条文に明記されていない内容を提示した上で、2003年改正法は、憲法に反しないという判断を下しているのである。

① 申請者の聴聞 (audition) について

憲法院に合憲性審査を付託した議員によって第一に問題にされたのは、申請者の聴聞について、現1952年法2条2項は、申請がジュネーヴ条約1条の5Cの規定に該当する場合「迫害が行われなくなった国家の国籍保持者による申請」には、OFPRAは聴聞を行わないことができるとしているが、これが申請者の権利を損ない、平等原則に反しないかが問題にされた。憲法院は、当該規定は、聴聞の必要についてOFPRAに個別に判断する権限を与えたものであって、対応を不要とするものではないと応えている。また平等原則に関連しては、異なる事情に異なる規範が適用されることは原則違反とはならないとする。しかし、ジュネーヴ条約に基づく聴聞の免除は、条約上の庇護申請者のみに対して適用されるべきであるとも考えられ、憲法上の庇護申請者に対しても適用される可能性がある点で問題が残る⁸⁸⁾。

85) こうした権限の一部は、1953年のデクレによって、CRR議長には認められていた。

86) Décision no. 2003-485 DC du 4 décembre 2003, Rec. p. 455, JO [11/12/2003], p. 21085.

87) Cahiers du Conseil constitutionnel, no. 16, Décisions et documents du Conseil constitutionnel 参照。法律の違憲審査手続については、拙稿「フランスにおける批准前の条約の合憲性審査について（一）・（二）」『一橋研究』18巻2号71-96頁、参照。

88) François Luchaire, Le droit d'asile devant le Conseil constitutionnel, Revue du Droit Public, 2004, no. 2, p. 567.

② 国内庇護について

庇護申請者が自国の一領域において保護を得られる場合に、OFPRA が申請を否決することを認める上述の国内庇護制度（現1952年法2条3項3段）については、合憲限定解釈（réserve d'interprétation）を付している。すなわち「OFPRA は出身地域の当該一領域を支配する一般的な条件と申請者の個人的事情を斟酌しなければならない。また迫害の主体が国家機関の支配下にあるか否かについても斟酌しなければならない。さらに各申請は、具体的な要素に関して、個別に審査され、…OFPRA は、…当該関係人がまったく安全に出身国の一領域に到達し、居住し、通常の生活を送ることができる場合に限り、庇護申請を拒否できる」（判決理由17段、傍点筆者）とされる。このように、憲法院は、個別ケースごとに、当該領域における保護が実効的か否かにつき、判断をするよう、OFPRA を義務づけているのである⁸⁹⁾。

③ 補助的保護について

2003年改正法は、上述のように、補助的保護の対象となりうる者が「普通法上の重大な罪を犯した場合」や「公の秩序や公安、国家の安寧に対して深刻な脅威となる場合」など、一定の場合に、保護を与えないと判断する権限を OFPRA に認めている。憲法院に審査を付託した議員は、特に「普通法上の重大な犯罪」について、犯罪の性質や犯罪行為の場所、適用される刑法を明示していないのは違法な立法不作為であるとする。また公の秩序や公安等を理由に補助的保護を排除する権限を OFPRA に与えるのは、庇護権による個人の保護と対立する警察的な役割を OFPRA に与えることになると主張した。憲法院は、これに対して、ジュネーヴ条約1条Fbが、「普通法上の重大な犯罪」を犯したと推定するに足る相当な理由のある者に対し、同様に条約を適用しない旨定めていることに倣ったものであり、こうした事由を前提にして補助的保護を与えるかどうかを判断する権限を OFPRA に付与することは、立法府の裁量の範囲内であるとする。

89) Ibid.

なお憲法院は、補助的保護に関連して、条文に一定の解釈を施している。一つには、「普通法上の重大な犯罪」が行われる場所は、出身国、フランスあるいは第三国のいずれかであることは、明らかであるとしている点である。また二つ目には、犯罪の推定が正当であるか否か、また犯罪が真に重大であるか否かにつき、OFPRAが申請者の具体的状況に照らして詳細に審査し、「犯罪被害者に与えた損害の重大性」に鑑み、補助的保護を排除するのが正当か否かを「フランス刑法の諸原則に照らして判断」しなければならないと解釈している点である。

こうした解釈は、合憲限定解釈とは異なる位置づけを有するが、条文に一定の内容を付加している点でやはり OFPRA を拘束するものと評価されている⁹⁰⁾。

④ 安全な出身国について

憲法院に審査を付託した議員は、2003年改正法が「安全な出身国」とみなされる国の国籍を保持する申請者に保護を与えないという判断を県知事が行いうることにつき、次の三つの点で憲法に違反すると主張した。

第一に、市民の公的自由の保障に関する事項は、法律によって定められなければならないとする憲法34条に違反するという主張である。これに対して、憲法院は、法律上「安全な出身国とは、自由、民主主義、法の支配の諸原則を遵守する国を意味する」とされるのであって、そのリストを作成することは、立法規定の実施行為であり、それを立法府が OFPRA 行政理事会に委任しても憲法違反とはみなされないとする（判決理由32段）⁹¹⁾。

第二に、規則制定権を首相のみに与える憲法21条に反するという主張である。憲法院は、先例⁹²⁾に基づいて、憲法21条は、法律を実施する規範の制定権

90) Ibid., p. 568.

91) ここで憲法院は、フランスに在住する外国人にも自由を認める先例に基づき、法律の保護の対象をフランス市民に限定するという論拠を用いていないことが注目される。Ibid., p. 569.

92) 217 DC, 18/09/1986; 324 DC, 03/04/1998.

を立法府が首相ではない他の国家機関に委ねることは、その権限の付与が、その適用範囲および内容において限定的である場合には許されるとみなしている(判決理由35段)。

第三に、安全な国のリストを作成することは、出身国に基づく差別を禁止する憲法やジュネーヴ条約に違反し、OFPRA の聴聞を受け、個別の事情を考慮され、庇護申請者の権利を害し、さらにはCRRの独立と公正を害するとの主張である。憲法院は、庇護申請者の権利は害されないとみなすにあたって、次の4つの条文に依拠している。すなわち、安全な国の出身であることを理由に滞在を拒否された者は、OFPRA による優先手続が適用される旨規定する8条5項、「出身国の安全性を考慮することは、各申請を個別的に審査することを妨げない」とする8条3項2号、OFPRA の決定が下されるまで、申請者はフランスに滞在することが認められるとする10条、さらに OFPRA は、ジュネーヴ条約1条5 Cに該当する場合以外は、申請者の聴聞を行わなければならないとする2条2項である。

前述のように、フランスに入国した難民庇護申請者は、県知事に滞在許可を求めるが、県知事は原則としてこれらの者に許可を与えなければならない。2003年改正法8条は、3項に規定された1～4号の場合に、滞在許可申請を県知事が例外的に拒否しうることを定める趣旨である。その場合には、当該申請者は、OFPRA の審査を優先的に受け(現1952年法9条)、OFPRA の決定が下されるまでは、退去を命じられない(同10条)のである。なお、法律は、OFPRA の審査期間については明記せず、コンセイユ・デタのデクレに委ねている(19条)。この点については、決定を下さない暗黙の否決の効果が生じる期間も含め、明記されるべきであったとの意見がある⁹³⁾。

また、平等原則違反の主張に対しては、「立法府が、状況の異なる者を異なるように規律することは平等原則に反しない」とし、自由、民主主義、法の支配が守られていると考えられる国の出身者をそうではない者とは異なる状況にあり、異なる手続に服させるのは、平等原則違反にならないとする。

93) Luchaire, op. cit., p. 570.

最後に、安全な国のリストの作成は、権限逾越の審査の対象になり、各庇護申請者の状況を審査する CRR の独立性や公正を害しないとする（判決理由40段）。

⑤ OFPRA 総局長による情報の伝達

憲法院は、1977年 4 月22日の判決（329 DC）において、「フランスに難民資格申請を行う者に関して、OFPRA が得られた情報の機密性は、庇護権に本質的な保障であり、憲法的価値を有する原則である」とみなしており（判決理由26）、本判決もそれを確認している（判決理由43）⁹⁴⁾。2003年改正法は、すでに見たように、OFPRA 総局長または CRR 会長が、難民庇護申請が否決された場合、理由を付して決定を内務大臣に伝達し、OFPRA 総局長が、内務大臣の要請によって、エタ・シヴィルおよび渡航に関する書類などにより、当事者の国籍を証明しうるよう、関係機関と連絡を取るよう定めている。この場合合同法が、関係機関の任命や権限の方式をコンセイユ・デタのデクレに委ねている（19条）点が、1946年憲法前文 4 段（庇護権）および上記情報の機密性の原則に反すると主張された。憲法院は、伝達しうるのは、「CRR の決定または OFPRA による最終的決定のいずれかによって、専ら庇護申請が否決された当事者に関する情報に限られる」ことを強調する。情報内容もその「国籍を証明するためのエタ・シヴィルおよび渡航に関する書類に限定される」（判決理由44）とする。そして情報の伝達の対象につき、次のような解釈を提示するのである。すなわち、情報の伝達対象は、コンセイユ・デタのデクレによって定められるが、その場合「関係する官吏は、外国人の入国管理法の適用の目的において個人的に、特別に任命される」者でなければならない（判決理由45、傍点筆者）。また情報の伝達は、退去要請に必要であることに鑑み、いかなる場合においても、「当該申請者またはその近親者の安全を害しない」（3条4項）と定められていることから、関連規定は上記原則に反するものではないとされる。

94) 光信一宏前掲論文「ドブレ法の憲法適合性」77頁参照。

⑥ CRR 議長・各部会長の権限および CRR 構成員の任期

憲法院に付託した議員の主張によれば、第一に、法律は、CRR 議長または部会長が、訴訟を組織するに足らないと判断した申立をオルドナンスによって処理しうるとし、特に申請が OFPRA 局長の決定の理由を覆しうるいかなる重要な要素も提示しない場合にも、CRR 議長および各部会長は、自らオルドナンスによって決定することができる権限を新たに認めている点が問題となる。この点につき、憲法院は、5 条 5 項に規定された内容には、明白に根拠のない訴えを排除することによって、CRR の判決が下される期間を短縮し、庇護申請者の訴えをより実効的にする利点があることを指摘する（判決理由 51 段）。

第二に、法律は、申請が OFPRA 局長の決定の理由を覆しうるいかなる重要な要素も提示しない場合に、CRR 議長および各部会長は、「予審を経て」自らオルドナンスによって決定できるとし、こうした権限の具体的方式の定めを CONSEILY・DETA のデクレに委任している（19 条 7 号）。憲法院は、2003 年改正法案の議会審議録に依拠しつつ、「予審を経て」行われるということは、そのような決定の要請が、報告担当官によってなされなければならないことを意味するものと解し、その限りにおいて申請者の権利は害されないと判断するのである。

また、CRR 構成員の任期をデクレに委任していることについて（19 条 6 号）、憲法院は、憲法 34 条が「新たな裁判制度の創設」を法律事項としていることを認めつつ、1965 年 2 月 9 日の判決に倣い、裁判官の任期は必ずしも法律の定めによらなくても良いとし、次のような合憲限定解釈を施している。すなわち「〔CRR 構成員の〕任期の設定は、その公正と独立を侵害する効果を有するものであってはならない」（判決理由 62 段、傍点筆者）。

このように、判決は、判決理由 17 段と 62 段において、合憲限定解釈を施し、その他の点につき、条文を理解するための詳細を明らかにする補足説明をつけた上で、判決の理由付けを行っている。ここで合憲限定解釈とは、条文に複数の解釈が可能である場合に、そのうちの唯一の解釈を施すことによるのみ、当該条文は憲法に適合し、他の解釈が施される場合には、条文が違憲となる場合に行われる解釈技術であるとされる。ただし、こうした技術が濫用されれ

ば、憲法院が事実上立法権の行使に携わり、また法律の実施についてのコンセイク・デタの意見に方向付けを与えることにもなりかねない⁹⁵⁾。

憲法院がこうした解釈技術を敢えて駆使しながら、合憲判断を下した背景には、やはり欧州共同体法の影響があると言わざるを得ない。難民庇護政策が、アムステルダム条約により共同体法化された以上、フランスは将来的に多くの関連立法の制定を余儀なくされる。厳格な合憲性審査を行えば、憲法院は、将来、共同体法の規定の合憲性をも判断せざるを得なくなってしまう。2003年の判決は、欧州連合との衝突を避け、和解を図りながら、なおかつ辛うじて憲法上の庇護権を保持しようとした憲法院の苦肉の策とも受け取れるのである⁹⁶⁾。

95) Luchaire, op. cit., p. 572. Pascal Jan, Les réserves d'interprétation du Conseil constitutionnel, Regards sur l'actualité, no. 306, p. 82-90 参照。

96) Laurent Domingo, Jurisprudence du Conseil constitutionnel, Revue française du droit constitutionnel, 2004, p. 347.